

BIROKRASI PEMBANGUNAN LOKAL DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Bureaucracy of Local Development and People's Participation

Wiwiek Sri Widarti¹, Afan Gaffar², dan Budi Winarno³

Program Studi Ilmu Politik

Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

The Local Development Bureaucracy that executes the development in local level is accused giving less opportunity to the people to be independent to manage their development. So, it is time to change the strategy of development and the role of bureaucracy become the "people centered development", while the local development bureaucracy has to have a role as facilitator, coordinator and communicator, which are considered more possible to lessen the people dependency toward bureaucracy,

Therefore, if the Local Development Bureaucracy wants to be success on playing its role, willy-nilly, has to look at the fact of a new tendency on the direction of development process which it has participatory characteristic in order to eliminate people's opinion who consider that participation is as mobilization.

This research intends to know how far the influence of the local development bureaucracy as facilitator, coordinator and communicator toward the people's participation in the development. The result of this research can be concluded that the Local Development Bureaucracy appears, not to make participation as mobilization as far it has a role as facilitator, coordinator and communicator. But the contribution given by bureaucracy appears very low 0,211. It mean that, so far, the participation of Semarang people, if it is considered as an participation, is determined by different factors outside from the role of bureaucracy. From the the result of this research, it can be concluded that it still has to find out the balance between the need of domination in one side, and the participation demand in another side.

Keywords: People's centered development – people's dependency – the need of domination – participation demand

1. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Semarang
2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

PENGANTAR

Tidak dapat disangkal lagi, bahwa birokrasi pemerintah telah tampil sebagai komponen yang paling menentukan dan menjadi kekuatan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia, khususnya 30 tahun terakhir ini. Kegiatan birokrasi pemerintah, dapat dikatakan hampir menyentuh semua sendi-sendi kehidupan masyarakat, mulai dari perumus kebijaksanaan hingga penyelenggaraan pembangunan.

Dominannya birokrasi, diakui sendiri oleh pemerintah Orde Baru. Salah satu alasan yang menyebabkan dominannya birokrasi antara lain adalah trauma desintegrasi nasional pada masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin, sehingga birokrasi dan aparatur lebih dominan sebagai abdi negara. Barulah tahun-tahun terakhir ini didengungkan peranannya selaku abdi masyarakat (Kusumaatmadja 1992:1).

Di kalangan para ahli sendiri umumnya berpendapat, bahwa pada negara-negara yang baru lepas dari penjajahan, dan negara-negara yang sedang membangun, birokrasi menduduki tempat sentral dengan tugas yang kompleks (Palmer, 1985: 261), karena fungsinya yang tidak hanya menjaga dan mengatur, serta memperluas infra struktur sosial dan ekonomi masyarakat, tetapi sekaligus melaksanakan keputusan pimpinan politik yang praktis harus dimulai dari menyusun rencana, melaksanakan rencana, sampai dengan memelihara program-program pembangunan.

Pengertian di atas menunjukkan, bahwa dalam masyarakat negara, selalu melibatkan pihak yang berkuasa dengan pihak yang dikuasai. Seringkali hubungan pihak yang berkuasa (ruler) dengan pihak yang dikuasai (ruled) itu timpang, tetapi harus tetap terjalin. Karena hubungan masyarakat dengan birokrasi pemerintah demikian kuatnya, tak heran bila menyebabkan berbagai komentar, baik komentar yang bersifat positif, tak jarang pula yang bersifat negatif.

Dilihat dari segi positifnya, menguatnya birokrasi jelas menguntungkan pembangunan, hingga Indonesia siap tinggal landas. Pelita demi Pelita yang dilampaui menunjukkan adanya kenaikan pertumbuhan ekonomi, dan dapat ditekannya angka inflasi. Inflasi dapat ditekan hingga menjadi sekitar 10%, dan GNP mencapai salah satu yang tertinggi di antara negara-negara yang sedang berkembang, sekitar 8-9 persen per tahun, demikian pula GNP per kapita, sehingga dapat memindahkan Indonesia dari kelompok negara negara miskin ke kelompok berpenghasilan menengah dengan tingkat pendapatan sebesar US \$ 560 dalam waktu kurang dari 15 tahun, meskipun belum dapat dinikmati secara merata (Tjokrowinoto, 1986:109).

Besarnya peranan birokrasi hingga saat ini tetap dijadikan keharusan struktural terhadap pilihan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Kenyataan menunjukkan bahwa proses pembangunan nasional yang berlangsung di Indonesia hingga saat ini, diawali dan terus dipertahankan melalui keterlibatan yang cukup jauh dari birokrasi pemerintah, sehingga untuk sementara fenomena *bureaucratic polity*, seperti dikemukakan oleh Jackson (Jackson dan Pye 1978:3), dipandang mampu menunjukkan hasil yang cukup memuaskan. Para ilmuwan sosial dan politik menyebut sebagai telah mengalami *Social Mobilization*. Perubahan sosial yang sangat fundamental ini, menurut Gaffar dapat dilihat dengan jelas, yakni dengan semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat, yang dapat diukur dengan sejumlah indikator sosial ekonomi, misalnya meningkatnya pendapatan perkapita yang sudah melampaui batas \$500; meningkatnya kemampuan baca tulis masyarakat yang sudah mencapai sekitar 75%; ekspose terhadap mass media yang tidak hanya bersifat lokal dan nasional tetapi sudah mengglobal dengan kehadiran antena parabola; meningkatnya urbanisasi dan lain sebagainya (Gaffar 1993 |3).

Pada sisi yang lain, dilihat dari segi negatifnya, menguatnya birokrasi, untuk jangka panjang jelas akan menjadi hambatan yang serius, karena adanya ketidak sesuaian yang melekat antara kebutuhan dominasi di satu pihak dengan tuntutan partisipasi di lain pihak. Birokrasi cenderung menunjukkan peranannya yang semakin besar, semakin cepat gerakan roda pembangunan maka, semakin besar pula peranannya dalam masyarakat, semakin kompleks dan tidak dapat dihindari. Kecenderungan arah baru dari proses pembangunan kini menekankan dari arus bawah, sedangkan kecenderungan birokrasi pemerintah mulai dari atas (Thoha, 1992:13).

Strategi pembangunan yang menerapkan *blue-print* maupun *top-down* approach, serta perumusan proyek yang bersifat stereotip dan seragam adalah merupakan salah satu contoh ketidak pekaan birokrasi terhadap variasi-variasi lokal, disamping mengurangi adaptabilitasnya terhadap situasi daerah, juga kurang tanggap terhadap aspirasi masyarakat (*bureaucratic irresponsiveness*). Sebagai contoh Lembaga Ketahanan Masyarakat desa (LKMD) yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat dalam pembangunan desa, pelaksana pembangunan, dan membantu kepala desa dalam mengkoordinasikan pembangunan, menggerakkan partisipasi masyarakat, dan mendorong kegotong-royongan masyarakat dalam pembangunan desanya, diketuai oleh kepala desa karena jabatannya, yang garis pembinaannya secara hierarkhis berada dibawah kepala wilayah dari Camat sampai Gubernur.

Keadaan seperti tersebut diatas, menjadikan jaringan pengendalian birokrasi atas proses pembangunan mencakup hingga ke tingkat paling

bawah, yaitu Desa dan Kelurahan. (Mas'ood 1994: 125) menyebut hal ini sebagai penetrasi negara ke desa. Penetrasi ini menurut Mochtar Mas'ood dilakukan antara lain melalui kooptasi atau pembentukan lembaga-lembaga baru yang didominasi negara, walaupun melalui pejabat negara yang ditugaskan di desa, lembaga yang berbeda dengan bentuk birokratik baku yang ditetapkan oleh negara kehilangan keabsahannya. Bentuk lain kooptasi itu adalah birokratisasi prosedur desa. Saluran yang seharusnya merupakan pembawa suara desa ke negara, berubah menjadi saluran perintah dari negara kepada warga desa.

Untuk jangka panjang, dominannya birokrasi, seperti telah diuraikan diatas tentu saja akan menjadi hambatan yang serius bagi kelangsungan pembangunan, karena kebutuhan partisipasi masyarakat untuk waktu yang akan datang merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan. Pengalaman demi pengalaman dalam pembangunan telah terbukti, bahwa keterlibatan rakyat dan potensi lokal dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaannya merupakan faktor *decisive* yang menentukan keberhasilan pembangunan, sehingga Desa maupun Kelurahan merupakan tulang punggung kehidupan negara.

Keadaan tersebut di atas kini disadari betul oleh pemerintah, dengan telah diterapkannya strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan maupun kemanusiaan, di mana pembangunan nasional Indonesia menempatkan manusia sebagai titik sentral yakni manusia tidak hanya sebagai obyek pembangunan tetapi sekaligus sebagai subyek pembangunan (GBHN 1988, GBHN, 1993).

Pembangunan kualitas manusia ini secara konseptual dapat diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat Indonesia dalam menentukan masa depannya. Peningkatan kapasitas ini mencakup lima aspek yang saling terkait yakni: kapasitas, pemerataan, pemberian wewenang, kelangsungan dan kemampuan untuk terus berkembang serta kesadaran akan interdependensi. (Effendi, dalam Percikan Pemikiran UGM tentang Pembangunan 1990 : 345).

Dengan demikian strategi pembangunan masyarakat seperti tersebut, akan mengurangi ketergantungan masyarakat kepada birokrasi dan lebih menjamin tumbuhnya *self-sustaining capacity* masyarakat, menuju *sustained development* (Tjokrowinoto, 1987:12-13).

Mencermati hal tersebut diatas, keutuhan birokrasi dan aparatur sebenarnya menghadapi tantangan desentralisasi. Sudah saatnya tuntutan desentralisasi tidak perlu dipersepsikan sebagai ancaman, asal kebijakan yang dijalankan terkendali dan perlu hati-hati sebagai komitmen nasional. Untuk itu, peranan birokrasi harus diubah dengan suatu alternatif strate-

gi pembangunan dan peranan birokrasi yang khas, yaitu pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*), yang tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi juga dapat mengembangkan secara lebih baik kualitas hidup masyarakat, serta memungkinkan berkurangnya ketergantungan masyarakat pada birokrasi dan lebih menjamin tumbuhnya *self-sustaining capacity* masyarakat dalam pembangunan.

Sementara itu, Miftah Thoha (1992:13) mengatakan bahwa apabila birokrasi ingin berhasil dalam memainkan peranannya, maka birokrasi harus melihat kenyataan akan kecenderungan arah baru dari proses pembangunan yang bersifat partisipatori, dengan menekankan pembangunannya pada peran serta masyarakat.

Berkaitan dengan hal-hal yang telah disampaikan di atas, maka peranan birokrasi sebagai fasilitator, koordinator maupun komunikator dipandang sebagai peranan yang menentukan pencapaian tujuan. Sebagai fasilitator birokrasi pembangunan melaksanakan perencanaan bersama-sama dengan masyarakat, dan menempatkan masyarakat sebagai mitra yang memungkinkan masyarakat untuk aktif terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan.

Secara vertikal, birokrasi pembangunan lokal dipengaruhi oleh adanya kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bentuk kebijakan-kebijakan nasional. Demikian pula birokrasi pembangunan lokal di Kotamadya Semarang serta di Daerah Tingkat II yang lain, secara nasional adalah sama. Namun pengamatan menunjukkan bahwa, partisipasi masyarakat ternyata cukup tinggi. Kecenderungan Pemerintah Daerah juga menginginkan agar masyarakat berpartisipasi tidak hanya dalam menikmati hasil pembangunan, tetapi juga menyumbangkan peran sertanya dalam setiap langkah dari proses pembangunan.

Dengan asumsi bahwa partisipasi adalah mobilisasi, permasalahan yang akan diteliti adalah sampai sejauh mana dominasi birokrasi pembangunan lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Apakah partisipasi yang tumbuh selama ini dikarenakan mobilisasi dari birokrasi, ataukah partisipasi yang murni, dan berapa besar kontribusi birokrasi terhadap partisipasi.

Secara lebih rinci permasalahan penelitian ini diarahkan untuk memahami pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah benar bahwa partisipasi masyarakat selama ini dianggap sebagai partisipasi yang digerakkan?
2. Berapa besar kontribusi yang diberikan birokrasi pembangunan lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan peranan

birokrasi sebagai fasilitator koordinator maupun komunikator?

3. Berapa besar peranan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehubungan dengan dominannya birokrasi lokal?

Istilah birokrasi, sering dikaitkan dengan prosedur kerja yang berbelit-belit, proses pelayanan kerja yang lamban, mekanisme kerja yang tidak efisien, sumber penyalahgunaan kedudukan dan wewenang, serta menjadi satu-satunya muara bagi ketidakpuasan orang terhadap organisasi pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan. Memang belum ada kesamaan pendapat terhadap istilah birokrasi, tetapi sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung didalamnya, seperti dikemukakan oleh Allow dalam Warwick (1974: 5) yakni: 1) *rational organization*, 2) *Organizational in efficiency*, 3) *rule of officials*, 4) *public administration*, 5) *administration by officials*, 6) *type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and ruler*, 7) *an essential quality of modern society*.

Satu hal penting yang tidak dapat dilewatkan dalam membahas masalah birokrasi adalah keterkaitannya dengan teori dari Max Weber tentang *domination*, yakni suatu bentuk hubungan kekuasaan yang si penguasanya sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang diperintah sadar bahwa adalah menjadi kewajibannya untuk taat kepada perintah penguasa (Weber, dalam Moelyarto, 1987:62). Dalam dominasi Weberian terkandung dua elemen prinsip yakni, pertama adanya kepercayaan mengenai pentingnya legitimasi kekuasaan, kedua dominasi yang menyangkut orang dalam jumlah banyak akan membutuhkan keahlian administrasi guna mengatur dan menjembatani kepentingan penguasa dengan yang dikuasai (Nicos P, 1968).

Dengan kekuasaan yang melekat yang dimiliki birokrasi seperti tersebut diatas, tak heran bila birokrasi menjadi organ yang dominan dalam suatu sistem politik, bahkan pengaruhnya telah meluas ke segala bidang, termasuk dalam bidang pembangunan. Demikian pula halnya dengan birokrasi pembangunan lokal, sebagai organisasi pemerintah tingkat lokal yang menjalankan salah satu bidang sektor khusus di bidang pembangunan.

Birokrasi yang dominan tentu saja dipandang sebagai kurang memberi peluang kepada masyarakat untuk mandiri dalam mengelola pembangunan. Untuk mengatasi kelemahan tersebut (Korten, 1988) mengemukakan suatu alternatif strategi pembangunan dan peranan birokrasi yang khas, yaitu pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*), yang tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi memungkinkan berkurangnya ketergantungan masyarakat pada birokrasi. Dengan demikian, peranan birokrasi sebagai

fasilitator, koordinator dan komunikator dipandang sebagai peranan yang menentukan pencapaian tujuan, karena dengan demikian birokrasi menempatkan masyarakat sebagai partner, yang memungkinkan masyarakat untuk aktif terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan.

Partisipasi merupakan suatu istilah yang sangat populer, terutama bagi negara yang sedang membangun, karena istilah partisipasi sering dikaitkan dengan pembangunan. Dalam hubungannya dengan pembangunan, PBB memberi definisi partisipasi sebagai keterlibatan aktif dan bermakna dari massa penduduk pada tingkatan-tingkatan yang berbeda, (a) di dalam proses pembentukan keputusan untuk menentukan tujuan-tujuan kemasyarakatan dan pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut; (b) pelaksanaan program-program dan proyek-proyek secara sukarela; (c) pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau suatu proyek (Departement of economic and Social Affairs, dalam Y Slamet: 3)

Umumnya dimaksud partisipasi oleh ilmuwan politik adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan, sedang menurut ilmuwan ekonomi, partisipasi adalah dalam menikmati hasil pembangunan, namun yang didapati pemerintah adalah kecenderungan mengartikan partisipasi sebagai partisipasi dalam penerapan kebijakan pemerintah bukan dalam pembuatan rencana. Oleh karena itu sering terdengar suara sumbang, bahwa tidak ada partisipasi tetapi yang ada mobilisasi.

Cohen dan Uphoff (1977: 8) mengidentifikasikan partisipasi menjadi empat jenis, dimulai dari partisipasi dalam pembuatan keputusan, partisipasi dalam penerapan keputusan, partisipasi dalam penerapan hasil, serta partisipasi dalam evaluasi, dimana keempat hal tersebut di atas merupakan suatu siklus.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan biasanya dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Glasser (1972:2) menyatakan bahwa, ada dua hal pokok yang harus diperhatikan dalam hal ini yaitu: (1) rakyat menghendaki agar mereka diikutsertakan secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka bersama. (2) mereka merasa mampu bertanggung jawab dalam melaksanakan sesuatu untuk masyarakat desanya.

Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan meliputi (a) mengerahkan daya dan dana, (b) administrasi dan koordinasi (c) penjabarannya ke dalam program (Ndraha, 1987)

Dominasi birokrasi tidak akan menyebabkan partisipasi sebagai mobilisasi, apabila birokrasi berperan sebagai sebagai fasilitator, koordinator dan komunikator dalam proses pembangunan.

CARA PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan dua teknik dalam memilih serta menetapkan lokasi serta sampel penelitian. Untuk memilih serta menetapkan lokasi dan kriteria sampel dilakukan dengan teknik *purposive*, yaitu didasarkan pada pertimbangan atau kriteria tertentu. Mengingat unit-unit sampling yang akan dijadikan unit analisis tersebar dalam wilayah yang cukup luas, dan terdiri dari beberapa wilayah administratif, maka pengambilan sampel dengan teknik acak sederhana dianggap kurang cocok untuk keperluan penelitian ini.

Oleh karena tidak semua masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan, maka unit-unit sampling yang terdapat dalam populasi diambil dari warga masyarakat yang tergabung dalam organisasi yang bersifat partisipatif yang ada dalam setiap kelurahan. Misalnya LKMD, PKK, RT/RW serta beberapa pemuka masyarakat, yang berperan mewakili seluruh warga masyarakat kelurahan. Berarti unit analisis dalam penelitian ini adalah, warga masyarakat yang dianggap berperan dalam proses pembangunan.

Untuk mempertanggung jawabkan dari semua karakteristik, dan sifat-sifat dari populasi yang dicerminkan dalam sampel, akan diambil tiga wilayah kecamatan. Masing-masing adalah Kecamatan Tembalang dan Kecamatan Pedurungan, yang mewakili wilayah pemekaran dan Kecamatan Semarang Selatan, yang mewakili wilayah perkotaan. Ketiga wilayah kecamatan tersebut di atas, dianggap sudah dapat mewakili populasi dan dapat memberikan gambaran tentang karakteristik dan sifat-sifat dari populasinya. Selanjutnya populasi yang tersebar di tiga kecamatan tersebut, akan diambil sebanyak 15 kelurahan sebagai populasi sampling, di mana tiap-tiap kecamatan diambil 5 kelurahan. Sedangkan populasi sasaran sebagai unit yang diteliti akan diambil sebanyak 100 orang responden.

Memperhatikan daerah sebaran dari populasi, rancangan jumlah populasi sampling dan populasi sasaran yang akan diambil, serta atas dasar pertimbangan waktu, dan tenaga yang relatif terbatas, maka metode atau tehnik pengambilan sampel menggunakan "Teknik Random Bertahap (dua) atas dasar strata", dimana populasinya distratakan atas dasar geografis terlebih dahulu, dan pemilihan sampel dilakukan secara bertahap (Faisal, 1969:64).

Adapun langkah-langkah penggunaan teknik random sampling bertahap (dua) atas dasar strata, adalah sebagai berikut:

1. Populasi sampling pertama, terdiri atas enam belas kecamatan se wilayah Kotamadya Semarang yang telah diklasifikasikan, dimana 3

Kecamatan diambil secara acak sebagai sampel pertama.

2. Selanjutnya sampel pertama tadi, dijadikan sebagai populasi kedua, yang terdiri dari 3 kecamatan yang terpilih, kemudian dibuat daftar seluruh kelurahan yang berada dalam wilayah kecamatan tadi, dan dari sinilah secara acak dipilih sampel sebanyak lima belas kelurahan, masing-masing Kelurahan diambil antara 6-7 orang responden, yang terdiri dari orang-orang yang tergabung dalam organisasi partisipasi.

Teknik kuesioner yang digunakan dalam penelitian ini bersifat tertutup, dengan 5 kategori jawaban yang dapat dipilih responden sesuai dengan persepsinya. Data sekunder yang diperoleh melalui teknik observasi dan wawancara dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif. Sedang data primer yang diperoleh melalui kuesioner, sebagian unsur-unsur variabelnya dianalisis dengan menggunakan pendekatan kuantitatif.

Pendekatan kuantitatif yang dilakukan adalah dengan pengujian statistik Chi Square (χ^2) dan Koefisien Kontingensi untuk melihat hubungan ketergantungan antar variabel, serta dicoba pula dianalisis dengan regresi untuk melihat berapa besar kontribusi yang diberikan variabel X terhadap variabel Y, disamping itu juga dilakukan analisa tabel untuk melihat hubungan unsur-unsur variabel penelitian.

Lebih lanjut dalam analisis data, Variabel independen (X) adalah birokrasi pembangunan lokal, yakni organisasi pemerintah lokal yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan. Dalam hal ini adalah peranan birokrasi sebagai fasilitator, koordinator dan komunikator, dalam pembangunan. Sedangkan sebagai variabel dependen adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam hal ini meliputi partisipasi dalam tahap-tahap perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, serta partisipasi masyarakat dalam evaluasi pembangunan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Secara umum dapat dikatakan bahwa birokrasi pemerintah di Indonesia merupakan sebuah kekuatan yang sangat besar, karena kegiatan-kegiatan yang dilakukan birokrasi hampir mencakup keseluruhan kehidupan masyarakat, mulai dari perumusan kebijaksanaan hingga pelaksanaan pembangunan. Demikian pula dengan birokrasi pembangunan lokal, menjalankan tugas-tugas dalam sektor pembangunan daerah. Pembangunan daerah dalam arti regional development dapat berarti sebagai bagian atau spesifikasi dari pembangunan nasional.

Berkaitan dengan proses pembangunan di Indonesia yang pelak-

sanaannya selalu meningkat, bila dilihat dari Pelita demi Pelita yang telah dijalankan, peranan birokrasi pembangunan juga menunjukkan kecenderungan meningkat. Pada awalnya, bila dilihat dari segi positifnya, menguatnya birokrasi juga menguntungkan pembangunan, tetapi pada sisi lain apabila hal tersebut dilakukan secara terus menerus, dalam jangka panjang akan menghambat kelangsungan pembangunan, di samping akan mematikan beberapa potensi lokal.

Menyadari hal tersebut diatas pemerintah mulai menerapkan suatu strategi pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*). Dalam hal ini peranan birokrasi sebagai fasilitator, koordinator dan komunikator dipandang sebagai peranan yang sangat menentukan bagi pencapaian tujuan pembangunan yang bersifat *partisipatory*. Sebagai fasilitator, birokrasi pembangunan lokal melaksanakan perencanaan bersama-sama dengan masyarakat, dengan menempatkan masyarakat sebagai mitra, akan dapat memungkinkan masyarakat aktif terlibat dalam pembangunan.

Setelah melalui berbagai tahap analisis data, pada akhirnya penelitian ini menghasilkan

Pertama, meskipun birokrasi pembangunan lokal telah berperan sebagai fasilitator, koordinator dan komunikator dalam proses pembangunan, tetapi keterlibatan birokrasi pembangunan lokal di Kotamadya Semarang ternyata cukup tinggi, karena sebagian besar proses pembuatan rencana pembangunan (52%), proses penentuan rencana (55%) masih ditentukan birokrasi pembangunan lokal. Masyarakat belum sepenuhnya diberi kebebasan dalam menentukan rencananya sendiri. Sebagai koordinator pembangunan, birokrasi memang mampu mengkoordinir jalannya pembangunan yang dilaksanakan di tingkat kelurahan, sehingga terbina hubungan kerja yang serasi (95%). Demikian pula sebagai komunikator, komunikasi ternyata merupakan sarana yang efektif dalam mengarahkan tujuan pembangunan.

Kedua, partisipasi masyarakat dalam perencanaan, terutama dalam pengajuan usul, gagasan, dan saran ternyata belum sepenuhnya mendapat kesempatan yang luas. Dalam penelitian ini kurang dari 50% yang hanya diberi kesempatan untuk mengajukan usul, dan lebih dari 50% menyatakan saran mereka tidak menentukan program pembangunan. Pada tahap pelaksanaan pembangunan partisipasi masyarakat ternyata cukup menggembirakan, karena 86% responden menyatakan berkewajiban dalam melaksanakan rencana pembangunan, dan hampir 100% bersedia untuk menyumbangkan materi apabila diminta. Dalam tahap pemanfaatan dan pemeliharaan hasil pembangunan tidak diukur karena hampir semua

orang baik secara langsung maupun tidak langsung telah memanfaatkan dan memelihara hasil pembangunan.

Ketiga, pengaruh birokrasi pembangunan lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan secara keseluruhan dapat dikatakan tidak membuat partisipasi sebagai mobilisasi, karena peranannya sebagai fasilitator, koordi-nator dan komunikator. Partisipasi pada tahap perencanaan pembangunan nilai α^2 data 19.566 < dari nilai α^2 tabel, 26.30. Demikian pula partisipasi pada tahap pelaksanaan pembangunan, menghasilkan nilai α^2 data 17.425 < dari α^2 tabel, sehingga H_0 dirumuskan yaitu dominasi birokrasi pembangunan lokal tidak akan menyebabkan partisipasi sebagai mobilisasi dapat diterima. Tetapi derajat ketergantungan partisipasi terhadap birokrasi setelah dianalisis dengan koefisien kontingensi (C) ternyata tidak begitu kuat, karena faktor $C = 0,385$ sedang $C_{maks} = 0,89$.

Perbedaan ini dianggap tidak mendekati, sehingga dapat dikatakan variabel partisipasi apabila dianggap sebagai partisipasi yang tidak dimobilisasi, maka peranan birokrasi pembangunan sangatlah kecil.

Keempat, meskipun secara keseluruhan birokrasi pembangunan tidak menyebabkan partisipasi masyarakat sebagai partisipasi yang dimobilisasi, tetapi dari perhitungan analisis regresi dapat diketahui, bahwa kesadaran masyarakat dalam pembangunan lebih banyak ditentukan oleh faktor-faktor lain diluar penelitian ini. Karena setiap kenaikan variabel birokrasi, hanya diikuti oleh kenaikan variabel partisipasi sebesar 0,211.

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan yang diperoleh melalui penafsiran terhadap hubungan didalam analisis adalah:

1. Melihat rendahnya kontribusi yang diberikan birokrasi pembangunan lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat dikatakan ,bahwa partisipasi masyarakat yang selama ini berlangsung, ternyata lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain diluar peranan birokrasi.
2. Birokrasi pembangunan lokal ternyata masih tetap dominan dalam proses pembangunan yang dilaksanakan di tiap-tiap kelurahan, terutama sekali pada proses perencanaan pembangunan, yang menyangkut kebijakan pembangunan masih lebih banyak ditentukan birokrasi pembangunan lokal dibanding masyarakat setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, M., dalam Donald P. W., 1975, *A Theory of Public Bureaucracy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Cohen, J.M. dan Norman T. U., 1977. *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca: Cornell University of Rural Development Committee.
- Sanapia Faisal, 1989, *Format-format Penelitian Sosial*, Rajawali, Jakarta.
- Afan Gaffar, 1993. *Kecenderungan Politik Kontemporer di Indonesia: Menuju Masa Transisi*, Seminar dalam rangka Dies Natalis ke-38 Fisipol UGM Yogyakarta.
- Jackson, C. D, 1978. *The Implication of structure and culture in Indonesia* dalam Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye, Eds, *Political Power and Communications in Indonesia*. University of California Press, Berkeley3.
- Korten, C., D. dan Syahrir, 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Sarwono Kusumaatmadja, 1992, *Dimensi Birokrasi dan Integrasi Nasional*, Tinjauan Empiris, Seminar Nasional VIII AIPI, Dimensi-dimensi Integrasi Nasional, 20 - 22 Januari, Universitas Tanjungpura Pontianak.
- Mochtar Mas' oed, 1994, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Talizidhuhu Ndraha, 1987. *Pembangunan Masyarakat*, Bina Aksara.
- Palmer, M., 1989, *Dilemmas of Political Development. An Introduction to The Politics of The Developing Areas*, FE Peacock Publishers, Inc, Itasca, Illionis.
- Slamet, J. 1993. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, 11 Maret University Press, Surakarta.
- Moelyarto Tjokroaminoto, 1986, *Alternatif Perencanaan Sosial Budaya Dalam Sudjadmoko*, et,al *Masalah Sosial Budaya Tahun 2000*, Tiara Wacana Yogyakarta.
- — — — —, 1987, *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Mihtah Thoha, 1992, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widya Mandala, Yogyakarta.